



Municipio de **FLORENCIA**

Foto: Ibis Afeitado *Phimosus infuscatus*

Ibis bastante pequeño, ampliamente distribuido en Suramérica pero con una distribución inusual: se encuentra a ambos lados de la cuenca del Amazonas. Negruzco opaco con verde y azul iridiscente en las alas. La característica más notable es la cara y el pico rosados. Con patas rosadas. Se encuentra en bandadas, algunas veces de cientos. Forrajea en pastizales abiertos y humedales.

Fotografía: Adobe Stock - **Localización:** Finca Yotuel - Ebird Colombia

Viabilidad Fiscal Territorial **2021**

Contenido

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES	3
II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL	3
1. Sector Central	3
2. Sector Descentralizado	4
III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL	4
1. Ingresos	4
2. Gastos	6
3. Deuda Pública	8
IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO	10
1. Resultado Fiscal	10
2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable	10
3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo	12
4. Límites de Endeudamiento	13
5. Límites Gastos de Funcionamiento	15
V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES	16
1. Estructura Financiera	16
2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales	16
3. Provisión del Pasivo Pensional	17
4. Situación Financiera del Sector Descentralizado	17
4.1. Empresas y Establecimientos Públicos	17
5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)	19
6. Pasivos Contingentes	19
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	20
BALANCE FINANCIERO DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO	22

I. CONTEXTO Y ANTECEDENTES

El municipio de Florencia es la capital de Caquetá, ubicada en la región Centro Sur; tiene una extensión de 2.292 km².

Para el año 2022 el DANE estimó su población 176.706 habitantes, correspondiente al 42% del total de la población del departamento. El 88,3% de la población se encuentra en el área urbana y el 11,7% se encuentran en el área rural. El 49% del total de la población del municipio corresponde a hombres, y el 51% restante corresponde a mujeres. La población potencialmente activa (>15 o < 59 años) equivale a 1.6 veces a la población económicamente inactiva (<15 o >59 años)¹.

La cobertura en el sector salud muestra que el 65% de personas pertenecían al régimen subsidiado, 33% al contributivo y 2% al régimen especial, evidenciándose una cobertura en el municipio para el sector salud de 100%.

En cuanto al sector educación, se evidencia una cobertura neta de educación media y primaria del 41.76%, y 95.88% respectivamente. Por otro lado, las pruebas saber 11 matemáticas (2020) se ubicaron en 50.73%, cifra superior a la tasa al Departamento (48.38%). En el caso de la cobertura total de acueducto y de alcantarillado, el municipio presentó un indicador de 90.7% y 82.6% respectivamente.

En materia de administración de riesgos los mayores retos son: i) fortalecer los reportes de información en términos de calidad y consistencia armoniosa, entre el presupuesto, la contabilidad y tesorería; ii) Continuar con la reducción del rezago presupuestal por concepto de reservas; iii) monitorear los pasivos contingentes en contra de la entidad, los cuales podrían afectar la salud de las finanzas municipales; iv) para el sector de Agua Potable, continuar con el cumplimiento de las acciones que llevó a cabo en el plan de desempeño que terminó en octubre de 2016.

II. ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL

1. Sector Central

La estructura organizacional del municipio está compuesta por el despacho del señor Alcalde, cuatro Oficinas Asesoras (jurídica, comunicaciones, control interno y tecnología e innovación), cuatro Secretarías para la Gerencia (secretaría para la gerencia del desarrollo humano, secretaría para la gerencia del desarrollo económico y hábitat, secretaría para la gerencia de la infraestructura y movilidad, secretaría para la gerencia de la gobernabilidad, ordenamiento e institucionalidad).

¹ El municipio cuenta con un bono demográfico, el cual ocurre dentro del proceso de transición demográfica cuando la población en edad de trabajar (económicamente activa) es mayor que la dependiente (niños y adultos mayores). Este bono disminuye debido al descenso de las tasas de fecundidad y mortalidad.



- Municipio de **Florencia - Caquetá**

Cada una de las gerencias tiene a su cargo diferentes secretarías: Educación, Salud, Cultura, Deporte y Recreación, Inclusión y Reconciliación Social, Emprendimiento y Turismo, Ambiente y Desarrollo Rural, Hacienda, Obras Públicas, Transporte y Movilidad, Vivienda, Gobierno Planeación y Ordenamiento Territorial y Administrativa.

A finales de 2021 el municipio contaba con una planta de 266 cargos en el sector central, de los cuales el 41% correspondía al nivel profesional, 30% asistencial, 11% técnico, 16% asesor y 2% directivo. Por tipo de vinculación el 77% eran de carrera administrativa, 21% de libre nombramiento y 2% de periodo.

El municipio reportó 126 pensionados de los cuales 51 corresponden a pensión por sustitución, 57 por convención colectiva, 12 por jubilación y 6 por invalidez. El municipio registró servicios personales indirectos en la unidad ejecutora de gastos de funcionamiento por un valor de \$2.655 millones, y al tiempo registró a través del formato del CGN, Órdenes de prestación de Servicios por \$6.214 millones, donde el 19% corresponde a funcionamiento y el 81% a inversión.

2. Sector Descentralizado

El municipio informa tener una entidad descentralizada, la ESE Hospital Comunal Las Malvinas (tabla 1).

Tabla 1

Inventario de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	Tipo	Sector Económico
EMPRESAS		
E.S.E. HOSPITAL COMUNAL LAS MALVINAS - FLORENCIA	E.S.E.	SALUD

Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación.

III. ESTRUCTURA Y DINÁMICA FISCAL²

1. Ingresos

Ingresos diferentes del SGR

En la vigencia 2021, el municipio recaudó ingresos distintos del Sistema General de Regalías (SGR) por \$315.468 millones, incorporó recursos del balance \$18.428 millones, para una ejecución del

² Las cifras contenidas en este informe toman como referencia el reporte realizado por el municipio en el Formulario Único Territorial (FUT), al cierre de la vigencia 2021. Las inconsistencias detectadas fueron ajustadas según la ejecución presupuestal enviada por la entidad territorial a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se tiene en cuenta información adicional enviada directamente por la Secretaría de Hacienda (actos administrativos de constitución de cuentas por pagar y reservas presupuestales, relación de rentas con destinación específica), la Oficina Asesora Jurídica (procesos jurídicos en contra del municipio), reportes contables de la Contaduría General de la Nación (CGN); y reportes presupuestales a la Contraloría General de la República (CGR) por parte de las entidades descentralizadas.



presupuesto de rentas e ingresos de capital por \$333.896 millones, que representó el 98% del valor final presupuestado y fue 3% superior con respecto a 2020.

Los ingresos tributarios y no tributarios aumentaron 17%, situación que se explica fundamentalmente por los mayores recaudos de ingresos tributarios; al mismo tiempo los ingresos de capital aumentaron 10%, principalmente por mayores fuentes provenientes de recursos del balance. Las transferencias permanecieron inalteradas en términos reales.

Tabla 2
Ingresos diferentes al Sistema General de Regalías

Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Tributarios y no tributarios	49.857	61.384	17%	16%	18%
Transferencias	234.863	247.320	0%	77%	74%
Ingresos de capital	21.638	25.192	10%	7%	8%
Recursos del Balance	12.936	18.428	35%	4%	6%
Otros*	8.702	6.764	-26%	3%	2%
RECAUDOS DEL AÑO	306.358	333.896	3%	100%	100%

*Rendimientos financieros, excedentes de empresas públicas, cofinanciación, retiros del FONPET, venta de activos y regalías del sistema anterior SGR

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Como se muestra en la Tabla 2 el total de los ingresos diferentes a los del Sistema General de Regalías (SGR)³ obtenidos por el municipio reflejó una dinámica positiva, dada la aceleración que estuvo representada principalmente por el auge de los recursos de los recursos propios y de capital.

Tabla 3
Ingresos Tributarios

Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Vehículos automotores	422	0	-100%	1%	0%
Estampillas	2.801	4.783	62%	6%	9%
Sobretasa a la gasolina	5.348	7.956	41%	12%	15%
Impuesto predial unificado	18.007	14.025	-26%	41%	27%
Impuesto de industria y comercio	11.828	9.218	-26%	27%	17%
Otros impuestos	5.516	16.791	188%	13%	32%
TOTAL	43.921	52.773	14%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

3 El SGR tiene su propio sistema presupuestal de caja que comprende dos años (bienal) y los recursos disponibles en caja (giros del sistema) solo se incorporan en el presupuesto de la entidad ejecutora en un capítulo independiente, una vez los Órganos Colegiados de Administración y Decisión OCAD viabilicen y aprueben la ejecución de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con estos recursos. Este capítulo tendrá su propio sistema de registro y contabilización, según su destinación y por cada proyecto aprobado, y su manejo se rige por los principios del SGR. Por lo anterior, el presente análisis pretende medir la ejecución de ingresos del presupuesto de regalías, y tener una aproximación de la magnitud de los recursos administrados por la entidad territorial que le fueron girados del SGR.



- Municipio de **Florencia - Caquetá**

Los ingresos tributarios presentaron un incremento del 14%, jalonados principalmente por los otros impuestos (especialmente Sobretasa Bomberil, Impuesto sobre el servicio de alumbrado público, Publicidad exterior visual, e impuesto de delineación) que representaron en su agregado el primer renglón; también se destaca el crecimiento presentado en los impuestos de estampillas, y sobretasa a la gasolina, los cuales compensaron la caída de los impuestos de vehículos automotores, predial unificado, e industria y comercio.

Por su parte, en 2021 los ingresos de capital aumentaron 10% respecto a 2020, provocado principalmente por mayores recursos provenientes de cofinanciación, retiros FONPET para pago de mesadas pensionales, reintegros de SGP con destinación específica. Al mismo tiempo, crecieron los recursos del balance respecto al año anterior, evidenciándose la permanencia en la entidad de serias dificultades en sus procesos de planeación y ejecución de los recursos financieros.

En síntesis, los ingresos de la entidad aumentaron frente al 2020, situación inducida por los mayores ingresos tributarios, los cuales fueron jalonados esencialmente por la reactivación económica después de la crisis de la pandemia. De los recursos administrados por el municipio, la mayor participación la obtuvieron las transferencias del SGP (55%), seguido de otras transferencias (19%), de ingresos propios (18%), y de los ingresos de capital (8%); sin embargo, el hecho de que el 6% de las fuentes proviniera de recursos de vigencias anteriores, evidencia continuidad del reto asociado en materia de ejecución presupuestal que tiene la entidad territorial.

2. Gastos

Gastos diferentes del SGR

En 2021, los compromisos de gasto con recursos distintos del SGR ascendieron a \$296.343 millones y las amortizaciones e intereses de deuda a \$4.258 millones, por lo cual el gasto financiado con recursos diferentes al SGR sumó \$300.600 millones, equivalentes al 89% de la meta presupuestal, aumentando un 2% su comportamiento en términos reales frente a lo ejecutado en 2020. La dinámica positiva del total de gastos se explica principalmente por la expansión de la inversión, y de los gastos de funcionamiento.

La inversión se aumentó 2%, especialmente en los sectores de vivienda, otros sectores y déficit de vigencias anteriores; mientras que el servicio de la deuda disminuyó en 16%.



Tabla 4
Compromisos del año sin SGR

Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Funcionamiento	33.889	36.796	3%	12%	12%
Inversión	241.591	259.546	2%	86%	86%
Servicio de la deuda	4.805	4.258	-16%	2%	1%
COMPROMISOS DEL AÑO	280.285	300.600	2%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

El comportamiento de los gastos de funcionamiento (sin incluir los sectores de educación y salud) fue el reflejo principal de la dinámica creciente de los gastos generales, al generarse mayores compromisos en adquisición de servicios, viáticos y gastos en materiales y suministros; y al mismo tiempo se reflejaron mayores compromisos en transferencias corrientes, especialmente a conceptos de mesadas pensionales, corporaciones autónomas, y a cuerpos de bomberos.

En contraste, los gastos de personal presentaron una caída en términos reales con respecto al 2020, especialmente por reflejar menores compromisos en los servicios personales indirectos.

Tabla 5
**Gastos de Funcionamiento
Sin incluir Sectores de Educación y Salud**

Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Gastos de personal	19.440	19.606	-5%	59%	53%
Gastos generales	2.642	5.572	100%	8%	15%
Transferencias	10.729	11.618	3%	33%	32%
TOTAL	32.811	36.796	6%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

La inversión financiada con recursos diferentes al SGR aumentó el 2% real frente a la vigencia 2020, en los gastos operativos de inversión social se evidenció un comportamiento positivo en los sectores de salud, agua potable y otros sectores, como fomento, apoyo y difusión de eventos y expresiones artísticas y culturales; planes de tránsito, educación, dotación de equipos y seguridad vial; talento humano que desarrolla funciones de carácter operativo; y atención y apoyo a los grupos indígenas. En la inversión de formación bruta de capital, se evidenciaron dinámicas positivas de inversión en los sectores de educación, y vivienda.

Por otro lado, el objeto de gasto déficit fiscal aumentó, producto de los mayores compromisos para el pago de indemnizaciones originadas en programas de saneamiento fiscal y financiero-Ley 617 de 2000.



Tabla 6
Gastos de Inversión por Sectores - Fuentes Diferentes al SGR

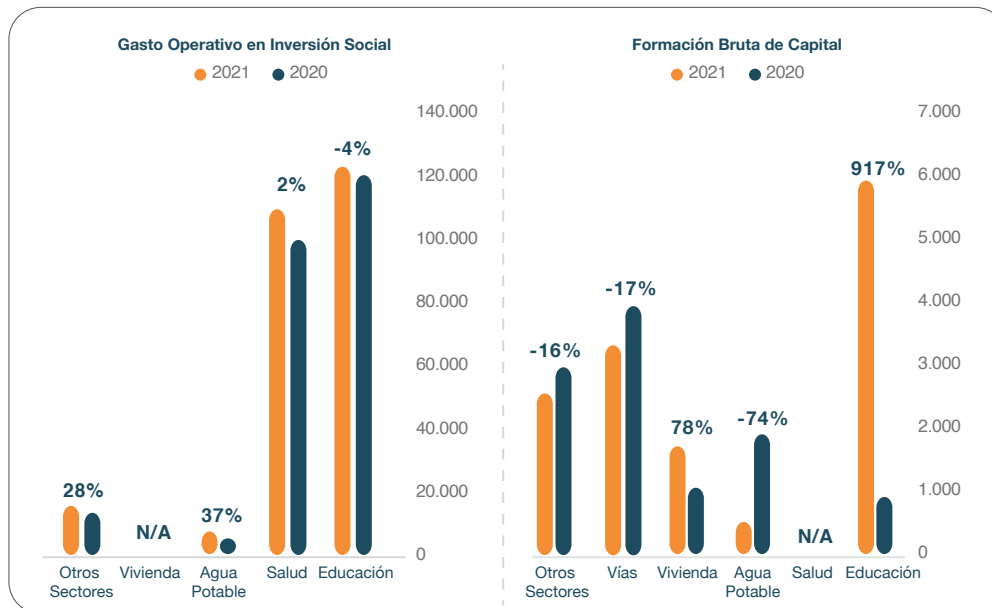
Valores en millones de \$

Concepto	Vigencia		Variación Real 2021/2020	Composiciones	
	2020	2021		2020	2021
Educación	118.891	125.520	0%	49%	48%
Salud	100.759	108.028	2%	42%	42%
Agua Potable	5.151	5.659	4%	2%	2%
Vivienda	716	1.346	78%	0%	1%
Vías	3.789	3.302	-17%	2%	1%
Otros Sectores	12.282	15.359	18%	5%	6%
Déficit fiscal de vigencias anteriores	2	330	14796%	0%	0%
TOTAL	241.591	259.546	2%	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda

Gráfico 1
Gastos de Inversión diferentes al SGR

valores en millones de \$ y variación real



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

En resumen, la estructura del gasto del municipio se focalizó en la inversión (86% del total), y estuvo soportada principalmente por las fuentes provenientes de las transferencias de la Nación SGP con el 70%, seguido de otras transferencias del nivel nacional el 24%, de recursos propios con el 5%, y de otros con el 1%.

3. Deuda Pública

En 2021 el municipio generó aportes al fondo de contingencias de las entidades estatales por \$1.366 millones, y sirvió deuda financiera por \$2.892 millones (intereses por \$1.466 millones

y amortizaciones por \$1.425 millones). Teniendo en cuenta que no presentó desembolsos de nuevos créditos, el saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2021 fue de \$23.960 millones, esto es 7% menos que en 2020.

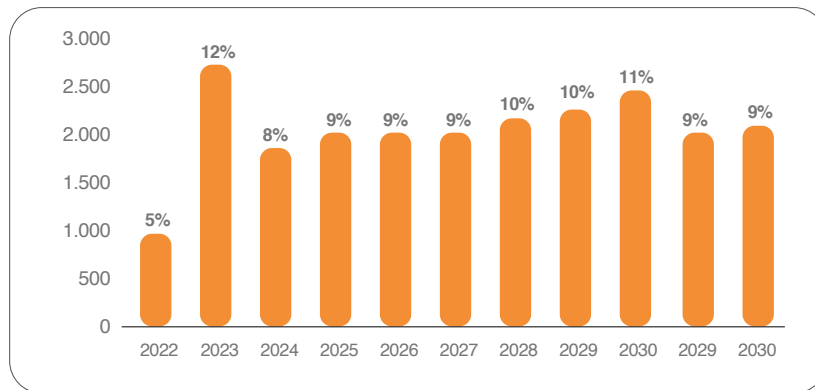
Tabla 7
Saldo y Composición de la Deuda Pública

valores en millones de \$

Tipo de Deuda	Saldo a 31 de diciembre		% de participación Saldo Total	Moneda	Tasa de interés	Margen promedio ponderado sobre tasa de interés
	2020	2021	2021			
DEUDA INTERNA			100%			
Banca Comercial Interna	25.720	23.960	100%	PESOS	DTF, IPC	4,45%
Total Deuda Interna	25.720	23.960	100%			
DEUDA EXTERNA			0%			
Total Deuda Externa	0	0	0%			
TOTAL DEUDA PÚBLICA	25.720	23.960	100%			

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Gráfico 2
Perfil de Vencimientos de Amortizaciones



Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

El total de la deuda pública está concentrada con la banca comercial interna; con destino a Leasing de alumbrado público, maquinaria amarilla, y plan maestro de acueducto y alcantarillado. El 56% del total de la deuda se financia con el impuesto de servicio de alumbrado público, el 30% con SGP Agua Potable y Saneamiento Básico, y 14% se financia con varias fuentes.

El perfil de la deuda muestra que los períodos de amortización se distribuyen entre 2022 y 2032 en porcentajes variables. Las mayores amortizaciones se concentran entre 2022 y 2030; esta situación demanda disciplina fiscal para garantizar su debido cumplimiento.

Es de anotar, que el reporte de proyección de amortizaciones es mayor que el saldo de deuda reportado en la categoría de deuda pública.



IV. PRINCIPALES INDICADORES DE DESEMPEÑO FISCAL Y FINANCIERO

1. Resultado Fiscal

Los compromisos de gasto corriente⁴ al cierre de 2021 fueron inferiores a los ingresos corrientes efectivamente recaudados⁵, en tanto que los gastos de capital superaron a los ingresos de capital, llevando a que la entidad generara superávit fiscal de \$16.293 millones.

Al considerar las partidas del financiamiento, el municipio registró un superávit presupuestal de \$33.296 millones.

Tabla 8
Resultado Fiscal de la Vigencia

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2020	2021
Resultado balance corriente	15.726	23.083
Resultado balance de capital	-476	-6.790
Déficit o superávit fiscal	15.250	16.293
Financiamiento	10.822	17.003
Endeudamiento neto	-2.113	-1.425
Recursos del balance	12.936	18.428
Venta de activos	0	0
RESULTADO PRESUPUESTAL	26.072	33.296

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

2. Situación Financiera desde la Perspectiva Contable⁶

La información financiera del municipio de Florencia, con corte a diciembre 31 de 2021 mostró activos totales de \$514.380 millones, los cuales se disminuyeron en un 2% con relación a la vigencia anterior. El 46% estuvo representado por propiedad planta y equipo; 22% por otros activos (en su mayoría corresponde al valor del plan de activos para beneficios pos empleo, y a recursos entregados en administración), 12% cuentas por cobrar; 11% por efectivo, y 9% por bienes de uso público e históricos culturales.

⁴ Por gastos comprometidos en la vigencia se entienden aquí los pagos, cuentas por pagar y reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en la vigencia 2021. Por tanto, no se considera las reservas presupuestales correspondientes a gastos ordenados en vigencias anteriores, ejecutadas en la vigencia anterior, ni las amortizaciones de la deuda pública.

⁵ Como recaudos efectivos de la vigencia no se consideran los obtenidos en vigencias anteriores, ni los desembolsos del crédito.

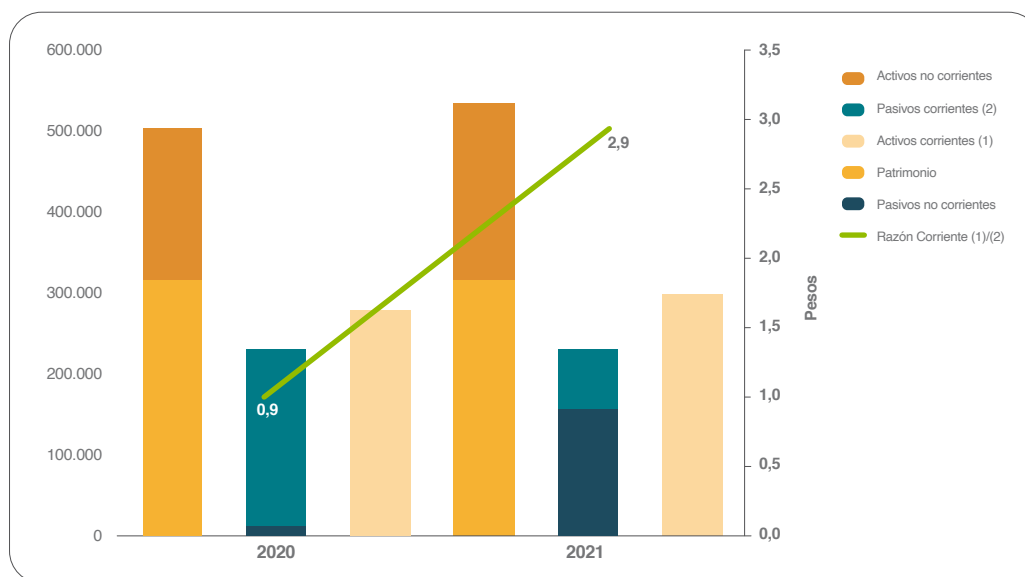
⁶ Los Estados Financieros de las Entidades de Gobierno se elaboraron y prepararon a 31 de diciembre de 2021 y permiten ser comparados con el mismo corte de la vigencia anterior, de conformidad con lo dispuesto en el Marco Normativo aplicable a las Entidades de Gobierno (Resolución No. 354 de 2007, modificada mediante Resolución No.156 del 29 de mayo de 2018), adoptado por la Contaduría General de la Nación mediante Resolución No. 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, en convergencia con las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP) y cuya aplicación comenzó a partir del 1 de enero de 2018.

Los activos corrientes, definidos como aquellos recursos de liquidez inmediata y que se pueden realizar o consumir durante un ciclo normal de operaciones, aumentaron 6% y presentaron un saldo de \$204.691 millones, equivalentes al 40% del total de los activos.

Los pasivos totales sumaron \$227.0208 millones y cayeron 4% real. El 54% estuvo representado por beneficios a empleados, 13% por cuentas por pagar, 11% por préstamos por pagar, 5% por provisiones, y 17% otros pasivos.

31% del pasivo fue clasificado como corriente, el cual disminuyó 69%, debido principalmente a menores beneficios a los empleados a corto plazo.

Gráfico 3
Balance Contable



Fuente: DAF con base en información de la Contaduría General de la Nación.

La relación de los activos corrientes frente a los pasivos corrientes determinó que existían para 2021 \$2.9 de activos por cada peso de pasivo. Aumentó la razón corriente 2 puntos respecto a 2020, lo cual se traduce a no estar expuesto a problemas de liquidez en el corto plazo, ya que sus obligaciones con vencimiento inferior a un año (\$70.705 millones) contaron con el respaldo en activos corrientes (\$204.691 millones).

El cálculo del pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA)⁷ se estimó en \$43.325 millones, el cual se concentró principalmente en créditos judiciales.

7 El PNFVA se estima a partir de la información contable reportada por la Entidad a la Contaduría General de la Nación. Dicho pasivo es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, el cálculo actuarial, las provisiones; retenciones, avances y anticipos, y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada.



En resumen, al cierre de 2021 el estado patrimonial del municipio, desde la perspectiva contable, disminuyó 1%, ante la caída de los activos, pero en menor proporción frente a la caída de los pasivos totales. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

3. Liquidez y Solvencia de Corto Plazo⁸

Los informes de tesorería del municipio, evidencian saldos en caja y bancos por un total de \$55.080 millones; en tanto que las exigibilidades y reservas reportadas sumaron \$22.001 millones, con lo cual la diferencia del total de disponibilidades y el total de exigibilidades generó un superávit neto de \$33.080 millones.

El análisis detallado de las fuentes y usos evidencia que el municipio generó superávits en las fuentes de libre destinación, del SGP (Educación, Salud, Agua Potable y Saneamiento Básico, Propósito General, Asignaciones Especiales), y de otros recursos de destinación específica diferentes a SGP.

Tabla 9
Indicador de Solvencia a Corto Plazo

valores en millones de \$

CONCEPTO	Disponibilidades (1)	Exigibilidades (2)	Resultado (Excedente o faltante 1-2)
De libre destinación	17.774	6.064	11.710
De destinación específica	37.306	15.937	21.370
SGP	23.945	8.624	15.321
SGP Educación	4.273	1.803	2.470
SGP Salud	3.113	760	2.353
SGP Agua potable	4.676	107	4.569
SGP Propósito general	9.151	5.462	3.689
SGP Asignaciones especiales	2.732	492	2.240
Recursos del crédito	168	160	8
Otros recursos de destinación específica diferentes a SGP	13.194	7.153	6.041
TOTAL	55.080	22.001	33.080

(1) Corresponden a saldos en caja y bancos, encargos fiduciarios, inversiones temporales y transferencias por cobrar del SGP.

(2) Hacen referencia a recursos de terceros, cheques no cobrados, cuentas por pagar de la vigencia y de vigencias anteriores, otras exigibilidades y reservas presupuestales.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

8 El objetivo de este indicador simplificado es analizar la capacidad del municipio para cubrir la totalidad de sus obligaciones de corto plazo con los recursos disponibles, y/o identificar si está o no acumulando liquidez, haciendo confluir en un sólo cálculo lo reflejado en la información contable y de tesorería en un intento de avanzar en la armonización entre los componentes de la administración financiera al considerar el cálculo de este indicador con base en el principio de devengo.

Se trata de un indicador de solvencia de corto plazo, puesto que no incluye un análisis de la capacidad financiera de la entidad para honrar sus obligaciones futuras de largo plazo (más de un año), entre las cuales las más significativas usualmente son la deuda financiera pública y los pasivos pensionales.

4. Límites de Endeudamiento

Teniendo en cuenta los cambios normativos relacionados con el presupuesto y ejecución de los recursos de regalías⁹, a continuación, se presenta el referente de los indicadores de solvencia y sostenibilidad de la deuda de que trata la Ley 358/97, bajo los siguientes supuestos:

- **En los ingresos corrientes de ley 358/97 no se incluyeron recursos de Regalías (antiguo y nuevo SGR), ni el valor de vigencias futuras financiadas con Regalías¹⁰ (antiguo y nuevo SGR).**
- **\$23.960 millones de saldo de la deuda pública a 31 de diciembre de 2021, financiada con recursos diferentes a regalías¹¹, y sin tener en cuenta el efecto de cobertura en tasa de cambio.**
- **Cero desembolsos de recursos de crédito en 2022¹².**
- **Pago de amortizaciones por \$1.108 millones, y pago de intereses por \$1.583 millones estimados por el municipio¹³ para la vigencia 2022, de acuerdo con la programación presupuestal del servicio de la deuda financiada con recursos diferentes de regalías.**

Por lo anterior, para la vigencia 2022 se estiman los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad: intereses / ahorro operacional = 3%; saldo de la deuda / ingresos corrientes = 27%.

En todo caso, es preciso mencionar que los indicadores de capacidad de pago aquí presentados son datos indicativos, basados en información histórica a 31 de diciembre de 2021. La responsabilidad legal de efectuar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago de las entidades territoriales corresponde a las administraciones territoriales y sus potenciales prestamistas, quienes deben realizar la estimación para todo el periodo de vigencia de cada una de las operaciones crediticias objeto de contratación.

9 En el marco de lo establecido en la Ley 2056 del 30 de septiembre de 2020 y su Decreto Reglamentario 1821 de 2020, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

10 De acuerdo con los reportes, para la vigencia 2021 el municipio no registra vigencias futuras financiadas con recursos de Regalías.

11 La información presentada evidencia que el municipio no registra créditos financiados con recursos de regalías (antiguo y nuevo SGR) a 31 de diciembre de 2021; por lo tanto, del saldo de la deuda no se descuentan saldos de créditos y servicio de la deuda, garantizados con Regalías.

12 Esta situación implica que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán sumar, al saldo de la deuda referenciado en el presente informe, los créditos contratados entre enero de 2021, y la fecha del cálculo, y el valor de cada nuevo crédito a otorgar por las Entidades Financieras en la vigencia 2022.

13 Se advierte que para el cálculo de los indicadores de que trata la Ley 358/97, se deberán tomar como válidas las amortizaciones e intereses pagados entre el 1° de enero y la fecha del cálculo, así como las estimaciones actualizadas para el resto de la vigencia.



Una estimación más realista de la capacidad de pago arroja los siguientes indicadores de solvencia y sostenibilidad para 2022, se eleva el indicador de sostenibilidad a 101%, y se genera un indicador de solvencia negativo, al presentarse un déficit operacional al incluirse el pasivo no financiero. En este caso en los ingresos corrientes se descontaron los recursos del balance por tratarse de recursos de superávit de vigencias anteriores que no tienen un carácter recurrente; los recursos con destinación específica a gastos recurrentes del sector salud (diferentes al SGP – Salud), a alimentación escolar y a subsidios de agua potable y saneamiento básico. En el gasto de funcionamiento se adicionan aquellos gastos recurrentes que la entidad clasifica dentro de la inversión pero que financia con ingresos tributarios y no tributarios diferentes al SGP y otras rentas de destinación específica; y el saldo de la deuda incorpora una estimación contable del pasivo no financiero (\$43.325 millones) con más de un año de vencimiento¹⁴ hecha con base en los reportes de la entidad a la Contaduría General de la Nación.

El ahorro primario resultó positivo en \$36.188 millones, siendo superior al servicio de la deuda, y reflejando el respaldo de la misma.

Tabla 10
Capacidad de Endeudamiento

Concepto	Capacidad de endeudamiento (Ley 358/97)	Capacidad de pago
1. Ingresos corrientes (1.1-1.2)	83.368	65.613
1.1 Ingresos corrientes (sin descontar vigencias futuras)	89.296	71.541
1.2 Vigencias futuras	5.928	5.928
2. Gastos de funcionamiento	37.269	32.600
3. Gastos recurrentes		69.070
4. Ahorro operacional (1-2-3)	46.099	-36.056
5. Saldo neto de la deuda con nuevo crédito (5.1-5.2-5.3+5.4-5.5+5.6+5.7+5.8)	22.852	66.177
5.1 Total saldo de la deuda	23.960	23.960
5.2 Saldo de la deuda financiada con regalías	0	0
5.3.Total amortizaciones de la deuda	1.108	1.108
5.4 Amortizaciones de créditos financiados con regalías	0	0
5.5 Créditos condonables	0	0
5.6 Amortizaciones de créditos condonables	0	0
5.7 Pasivo diferente a financiero		43.325
5.8 Saldo de la deuda de nuevos créditos	0	0
6. Intereses de la deuda distinta a regalías (6.1-6.2)	1.583	1.583
6.1 Total de intereses de la deuda	1.583	1.583
6.2 Intereses de la deuda financiada con regalías	0	0
SOLVENCIA = Intereses / Ahorro operacional = (6/4)	3%	-4%
SOSTENIBILIDAD = Saldo deuda / Ingresos corrientes = (5/1)	27%	101%

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

¹⁴ Se trata de pasivos que restan capacidad real de pago a la entidad porque deben ser cubiertos con cargo a las mismas fuentes que financiarían el servicio de la deuda. El pasivo no financiero de vigencias anteriores (PNFVA) es el resultado de restar del pasivo total las cuentas que constituyen deuda pública, los pasivos estimados (exceptuando la provisiones para prestaciones sociales), las retenciones, avances y anticipos y otras cuentas que resumen recursos de terceros y el valor de las cuentas por pagar constituidas durante la vigencia analizada. Se supone, para efectos de este análisis, que los activos líquidos tienen destinación específica para usos diferentes al del pago de dichos pasivos, y que por ello éste no se ha realizado después de transcurrida más de una vigencia de su causación.

5. Límites Gastos de Funcionamiento

Dada la categoría segunda del municipio, el límite máximo de gastos de funcionamiento establecido en el artículo 6° de la Ley 617 de 2000 corresponde al 70% en relación con los ingresos corrientes de libre destinación ICLD. De acuerdo con la información presupuestal certificada por la Secretaría de Hacienda, durante la vigencia 2021 la relación fue de 63%, cálculo que se ajusta a la autorización vigente. Al comparar los ICLD calculados para la vigencia 2021 a los registrados en la vigencia del 2020, se evidenció una variación positiva del 9%, y al mismo tiempo los gastos de funcionamiento GF presentaron variación negativa del 1% en términos reales en dicho periodo.

Tabla 11
Indicadores de Ley 617/2000 – Sector Central

valores en millones de \$

Concepto	2020	2021	Variación Real 2021/2020
1. ICLD base para Ley 617 DE 2.000	37.282	42.822	9%
2. Gastos base para Ley 617 de 2000 2/	25.910	27.055	-1%
3. Relación GF/ICLD	69%	63%	
4. Límite establecido por la Ley 617 de 2000	70%	70%	
5. Diferencia	-1%	-7%	

1/ Excluye 20% registro y las rentas de destinación específica por Ley o acto administrativo.

2/ Excluye aportes al FONPET, Asamblea, Contraloría, bonos pensionales e indemnizaciones de personal por planes de retiro.

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Por su parte los gastos de Personería se ubicaron dentro de los límites establecidos por la ley 617/00, excepto los gastos de concejo¹⁵.

Tabla 12
Sección de Concejo

valores en millones de \$

Concepto	2020	2021
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	1.636	1.699
2. Límite establecido por la Ley 617	1.581	1.681
Remuneración Concejales	1.022	1.038
Porcentaje Adicional para los Gastos (1,5%) de los ICLD	559	642
3. Diferencia	55	18

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

Tabla 13
Sección de Personería

valores en millones de \$

Concepto	2020	2021
1. Valor comprometido según ejecución presupuestal	933	921
2. Límite establecido por la Ley 617	820	942
3. Diferencia	112	-21

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

¹⁵ Es preciso aclarar pues la competencia de certificar el cumplimiento legal de estos límites de gasto corresponde a la CGR en el caso de las Asambleas, Concejos y Personerías.



V. FORTALEZAS Y VULNERABILIDADES FISCALES

1. Estructura Financiera

El municipio para el 2021 reflejó dependencia de las transferencias del Sistema General de Participaciones (55%), seguido por otras transferencias (19%), de los ingresos de capital¹⁶ (8%), y de ingresos propios (18%). Lo cual refleja baja autonomía de inversión con recursos propios.

La entidad obtuvo indicadores de solvencia y sostenibilidad ajustados con lo establecido en la normatividad vigente, cumplió las normas de responsabilidad fiscal en materia de límites de gasto en administración central, y órganos de control.

Al cierre de 2021 el estado patrimonial del municipio, desde la perspectiva contable, disminuyó en términos reales. Sin embargo, se recomienda un riguroso seguimiento a las contingencias ya que podrían afectar la estructura del estado de situación financiera.

En materia de administración de riesgos los mayores retos son: i) fortalecer los reportes de información en términos de calidad y consistencia armoniosa, entre el presupuesto, la contabilidad y tesorería; ii) Continuar con la reducción del rezago presupuestal por concepto de reservas; iii) monitorear los pasivos contingentes en contra de la entidad, los cuales podrían afectar la salud de las finanzas municipales; iv) para el sector de Agua Potable, continuar con el cumplimiento de las acciones que llevó a cabo en el plan de desempeño que terminó en octubre de 2016.

2. Ejecución y Constitución de Reservas Presupuestales

El municipio compromete en promedio el 89% del presupuesto definitivo y al cierre de la vigencia constituye reservas presupuestales que representan cerca del 2% del total del gasto comprometido. La ejecución de las reservas en 2021 alcanzó el 75%, lo que significa que el municipio debió efectuar el proceso de cancelación de reservas por \$2.198 millones para incorporarlos en el presupuesto de 2022.

Tabla 14
Resultado Ejecución de Reservas Presupuestales

valores en millones de \$

Concepto	Vigencia	
	2020	2021
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	9.928	8.897
(-) Ejecutadas por funcionamiento	0	321
(-) Ejecutadas por inversión	6.301	6.378
RESULTADO EJECUCIÓN DE RESERVAS	3.626	2.198

Fuente: DAF con base en información de la Secretaría de Hacienda.

¹⁶ Determinados principalmente por los recursos del balance.

Las reservas constituidas al cierre del 2021, correspondían a recursos de Libre Destinación (10%), SGP Propósito General (46%), otros recursos de destinación específica diferentes al SGP (25%), SGP Salud (10%), SGP Educación (4%), y SGP asignaciones especiales (5%).

3. Provisión del Pasivo Pensional

Según información de la Dirección de Regulación Económica de Seguridad Social, al cierre del 2021, el cubrimiento del pasivo pensional es del 68.7% del cálculo actuarial.

4. Situación Financiera del Sector Descentralizado

4.1 Empresas y Establecimientos Públicos

Las entidad descentralizada (EDS)¹⁷ obtuvo ingresos distintos al SGR en 2021 por \$14.947 millones, monto 13% real superior al obtenido en la vigencia anterior y equivalente al 4% de los ingresos totales contabilizados por la Administración Central municipal.

Además, la EDS ESE Hospital Comunal Las Malvinas-Florencia no ejecutó en conjunto gastos de inversión, mientras que en el 2020 ejecutó \$677 millones, los cuales fueron equivalentes al 0.4% de los gastos de inversión comprometidos por la Administración Central en la vigencia anterior. Cifras que demuestran poca importancia del sector descentralizado en la prestación de servicios.

Al cierre de 2021, la EDS del municipio registró un superávit fiscal (\$2.362 millones), continuando con la tendencia superavitaria generada en vigencia anterior, en donde se obtuvo un superávit por \$1.282 millones.

Tabla 15

Resultado Fiscal de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	2019	2020	2021	Ingresos Totales EDS / Ingresos Corrientes Administración Central %
EMPRESAS				
E.S.E. HOSPITAL COMUNAL LAS MALVINAS - FLORENCIA	214	1.282	2.362	5%
SUB TOTAL EMPRESAS	214	1.282	2.362	5%
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0	0	0	0%
TOTAL GENERAL	214	1.282	2.362	5%

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda.

Al tener en cuenta las partidas de financiamiento (endeudamiento neto y venta de activos) para la entidad descentralizada, así como el rezago presupuestal en las entidades que se rigen por el

¹⁷ Ver inventario en la sección II.



Decreto 115 de 1996, el sector descentralizado municipal contabilizó un resultado presupuestal superavitario por \$2.362 millones al cierre de 2021.

Tabla 16

Resultado Presupuestal de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	Resultado Presupuestal
EMPRESAS	
E.S.E. HOSPITAL COMUNAL LAS MALVINAS - FLORENCIA	2.362
SUB TOTAL EMPRESAS	2.362
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0
TOTAL GENERAL	2.362

Fuente: CGR presupuestal, cálculos DAF Hacienda.

El nivel de dependencia fiscal de la entidad descentralizada fue del 0%, el nivel de liquidez del 1.1% (Relativamente bajo) y no contabilizó deuda pública.

Tabla 17

Indicadores Financieros de Entidades Descentralizadas

Nombre de Entidad	Transferencias / Ingresos Totales	Saldo Deuda / Ingresos Corrientes	Calificación de Riesgo
EMPRESAS			
E.S.E. HOSPITAL COMUNAL LAS MALVINAS - FLORENCIA	0,0%	0,0%	Sin Calificación
SUB TOTAL EMPRESAS	0,0%		
SUB TOTAL ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS Y OTROS	0,0%		
TOTAL GENERAL	0,0%		

Fuente: CGR presupuestal y reportes de calificadores de riesgo, cálculos DAF Hacienda.

Los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra totalizaron \$1.926 millones al cierre de 2021, cifra equivalente al 13% del total de ingresos del sector descentralizado municipal (10 puntos porcentuales más que en 2020).

Frente a la rentabilidad los resultados fueron: La entidad registró margen Ebitda¹⁸ positivo; al mismo tiempo, frente al resultado del ejercicio con respecto al patrimonio – ROE¹⁹ –, su indicador fue positivo.

En síntesis, pese a la pandemia del Covid-19, a nivel agregado el sector descentralizado municipal en su conjunto registró un resultado fiscal positivo, no dependencia de las transferencias,

18 Medido como EBITDA como proporción de los ingresos operacionales. El EBITDA (por sus siglas en inglés, *Earnings before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) hace referencia a las ganancias antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones. Es una medida de rentabilidad del valor operacional en términos de efectivo. Permite identificar la fortaleza financiera de la entidad frente al desarrollo de su actividad o, dicho de otra forma, su efectividad o desempeño operativo.

19 El ROE (por sus siglas en inglés, *Return On Equity*), calculado como la relación entre los excedentes del ejercicio (utilidad neta) sobre el patrimonio, es el rendimiento que obtienen los propietarios en un período de tiempo sobre los fondos aportados, es decir, la capacidad de la entidad de generar utilidad o excedente financiero. Permite analizar el resultado del ejercicio y su magnitud frente al patrimonio (recursos propios de la entidad) y otorga señales sobre la existencia o no de beneficios potenciales que podría generar la entidad descentralizada en materia de excedentes financieros o utilidades para la entidad territorial.

inexistencia de endeudamiento. No obstante, se detectó problemas de liquidez, altos montos de pasivos contingentes en contra, lo cual se sugieren la necesidad de monitorear permanentemente a este tipo de entidades.

5. Riesgos en el uso del SGP (Decreto ley 028/08)

Sector Educación

El Municipio de Florencia - Caquetá fue calificado en Riesgo Bajo en el informe de monitoreo enviado por el Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2020, en los componentes de la prestación del servicio educativo relacionados con cobertura, calidad, planta de personal y gestión, incorporación y ejecución de recursos. Por lo anterior no se encuentra priorizado en 2021 por la Dirección General de Apoyo Fiscal para aplicar las actividades de seguimiento y control al uso de recursos del Sistema General de Participaciones, incluidas en la estrategia a la que se refiere el Decreto 028 de 2008.

Sector Salud

En aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control integral al gasto que se realiza con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones definida por el Decreto 028 de 2008, el Municipio de Florencia de acuerdo a lo enunciado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el Informe de Monitoreo, presentó riesgo alto en el componente sectorial de Salud Pública. No obstante, aplicada la metodología de priorización no fue priorizada para dar inicio a la etapa de seguimiento.

6. Pasivos Contingentes²⁰

De acuerdo con la información reportada por la Oficina jurídica del municipio, se evidenció un total de 599 procesos en curso en contra, con unas pretensiones por el valor de \$233.583 millones. El tipo de procesos, con mayor valor de pretensiones lo representa acción de reparación directa (40%), seguido de los procesos de ordinario laboral (9%), acción de nulidad y restablecimiento del derecho (4%), acción de grupo y ejecutivo singular (ambos 2%), y otros (42%).

²⁰ Este análisis se refiere únicamente a los pasivos contingentes por demandas judiciales en contra.



Tabla 18
Procesos Judiciales por Tipo de Proceso

valores en millones de \$

TIPO DE PROCESO	No. Procesos		Valor Total de las Pretensiones		% Participación en Total de las Demandas	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Acción de Grupo	2	5	973	5.596	1%	2%
Acción de Cumplimiento	0	3	0	0	0%	0%
Acción Popular	75	105	8.640	0	9%	0%
Acción de Tutela	0	98	0	0	0%	0%
Acción de Simple Nulidad	0	16	0	0	0%	0%
Acción de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho	76	107	3.683	9.192	4%	4%
Acción Contractual	6	7	7.062	94	8%	0%
Acción de Reparación Directa	13	152	65.703	94.490	72%	40%
Ejecutivo Singular	0	16	0	5.559	0%	2%
Ordinario Laboral	5	54	374	21.637	0%	9%
Verbal Sumario Arts. 26 Y 37 Ley 550/99	0	1	0	49	0%	0%
Otros	15	35	5.424	96.965	6%	42%
TOTAL	192	599	91.859	233.583	100%	100%

Fuente: DAF con base en información de la entidad.

Así las cosas, los procesos legales se convierten en un factor de riesgo elevado para las finanzas del municipio (dado que el monto de pretensiones equivale al 221 % de sus ICLD) siendo necesario aprovisionar recursos económicos para el pago de aquellas que puedan configurarse como pasivos exigibles, fortalecer la defensa jurídica de la entidad territorial y determinar las causas del aumento de los procesos y las cuantías.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los recaudos efectivos de la vigencia fueron superiores a los gastos comprometidos en \$16.293 millones, debido principalmente al aumento en mayor proporción de los ingresos propios frente al crecimiento de los gastos de funcionamiento, impulsando así la generación del resultado positivo del balance corriente. Al mismo tiempo, se generó un balance de capital deficitario, y se generó financiamiento, provocando un resultado presupuestal superavitario.

Al culminar 2021, el municipio contabilizó un excedente de recursos por \$33.080 millones, la mayoría de los cuales correspondió a recursos de destinación específica de SGP.

El municipio refleja baja autonomía para invertir con sus recursos propios, dado que presenta un nivel significativo de dependencia de las transferencias del SGP; por consiguiente, se recomienda que el municipio fortalezca el esfuerzo fiscal, a través de la implementación de fiscalización, conservación catastral, y procesos para el fortalecimiento de la cultura tributaria.

Aplicando los lineamientos establecidos en la Ley 358 de 1997, el municipio se encuentra en instancia autónoma de endeudamiento para la vigencia 2022. Una estimación más real²¹ de la capacidad de endeudamiento, eleva el indicador de sostenibilidad.

El saldo de la deuda al cierre del 2021 se ubicó en \$23.960 millones, 7% menos que en 2020.

En síntesis, pese a la pandemia del Covid-19, el sector descentralizado municipal en registró un resultado fiscal positivo, no dependencia de las transferencias, inexistencia de endeudamiento. No obstante, se detectó problemas de liquidez, altos montos de pasivos contingentes en contra, lo cual se sugieren la necesidad de monitorear permanentemente a este tipo de entidades.

Los principales retos de la administración territorial se orientan en continuar con los esfuerzos en materia de asistencia social y de reactivación económica, de tal manera que se logre minimizar el impacto negativo en materia de desempleo, pérdida de capacidad de pago y pobreza; además de la gestión de fuentes de financiamiento – incluido endeudamiento – para soportar el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo.

21 Incorpora los gastos operativos en sectores de inversión, adiciona al saldo de la deuda el valor estimado del pasivo diferente a deuda pública reconocido en el acuerdo de restructuración de pasivos y excluye los recursos del balance y rendimientos financieros

MUNICIPIO DE FLORENCIA

Balance Financiero

Valores en millones de \$

CONCEPTOS	2021
INGRESOS (sin financiación)	315.468
Ingresos Corrientes	308.704
Tributarios	52.773
No Tributarios	8.611
Transferencias	247.320
GASTOS (sin financiación)	299.174
Gastos Corrientes	285.621
Funcionamiento (sin incluir secretarías de educación y salud)	36.796
Funcionamiento de Secretarías de Educación y Salud	0
Pago de Bonos Pensionales y Cuotas Partes de Bono Pensional	0
Aportes al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales	1.366
Gastos Operativos en Sectores Sociales	245.992
Intereses y Comisiones de la Deuda	1.466
Balance Corriente	23.083
INGRESOS DE CAPITAL	6.764
GASTOS DE CAPITAL (formación bruta de capital)	13.553
Balance de Capital	-6.790
BALANCE TOTAL	16.293
FINANCIACIÓN	17.003
Endeudamiento Neto	-1.425
<i>Desembolsos</i>	0
<i>Amortizaciones</i>	1.425
Recursos del Balance y Otros (venta de activos y reducción de capital de empresas)	18.428
Resultado Presupuestal	
INGRESOS TOTALES (incluye financiación)	333.896
GASTOS TOTALES (incluye financiación)	300.600
Déficit o Superávit Presupuestal	33.296
Ejecución de Reservas Presupuestales Vigencia Anterior	
Recursos que financian reservas presupuestales excepcionales (Ley 819/2003)	8.897
Reservas presupuestales ejecutadas (obligaciones)	6.699
Resultado Ejecución Reservas	2.198

Fuente: Secretaría de Hacienda Municipal.